

## Samkomulag

### um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga árin 2024–2028 á grundvelli 11. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015

#### 1. gr.

##### *Forsendur og markmið*

Samkomulag þetta byggist á lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015. Markmið samkomulagsins er að ríki og sveitarfélög stuðli að góðri hagstjórn og styrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála. Forsendur samkomulagsins eru eftirfarandi:

- Að mótuð verði heildstæð og samhæfð stefnumörkun í opinberum fjármálum sem byggist á grunngildum laganna.
- Að markmið um afkomu og skuldir sveitarfélaga í fjármálastefnunni verði sett að undangengnu samráði við sveitarfélög og taki m.a. mið af fjárhagsáætlunum þeirra.
- Að stefnt verði að skilvirkri og hagkvæmri opinberri fjárstjórn og starfsemi.
- Að eftirlit með stjórn og ráðstöfun opinbers fjár, eigna og réttinda verði virkt og veiti nauðsynlegt aðhald.
- Að vandað verði til undirbúnings áætlana og lagasetningar sem varða efnahag opinberra aðila og öflun og meðferð opinbers fjár.
- Að markvisst verði unnið að því að þróa samstarf milli ríkis og sveitarfélaga við undirbúning stefnumörkunar í opinberum fjármálum.

Samkomulag þetta er gert á grundvelli 11. gr. laga um opinber fjármál þar sem kveðið er á um að tryggt skuli formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélög af hálfu fjármála- og efnahagsráðherra, í samráði við ráðherra sveitarstjórnarmála, um mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar.

Eins og kveðið er á um í lokamálgrein 4. gr. laganna byggist fjármálaáætlunin á fyrirliggjandi þingsályktun um fjármálastefnu fyrir hið opinbera fyrir sama tímabil, sem samþykkt var á Alþingi þann 23. febrúar 2022. Í lögnum er einnig áskilnaður um að fjármálastefnan, fjármálaáætlunin og þetta samkomulag ríkis og sveitarfélaga byggist á grunngildum skv. 6. gr. laganna, þ.e. sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi, og samræmist jafnframt skilyrðum um heildarjöfnuð og heildarskuldir skv. 7. gr. laganna.

Þá er kveðið á um það í lögnum að ályktun Alþingis um fjármálaáætlun skuli lögð til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár.

Niðurstaða af samráði aðila er þetta samkomulag og felur það í sér sameiginlega sýn á markmið ríkis og sveitarfélaga í opinberum fjármálum. Samkomulagið er hið fimmta sem gert er á grundvelli laga um opinber fjármál. Er það sameiginlegur skilningur aðila að þótt margt hafi áunnist sé enn þörf á því að betrumbæta og þróa samstarfið og efni og framkvæmd samkomulagsins á næstu árum.

## 2. gr.

### *Efnahagsforsendur og hagstjórnarleg markmið*

Meginmarkmið hagstjórnarnar til skemmri tíma er að styðja peningastefnuna í því að koma verðbólgu aftur að markmiði sem fyrst og með sem minnstum efnahagslegum tilkostnaði. Á sama tíma þarf að nýta uppsveifluna til að endurheimta styrk opinberra fjármála þar sem skuldahlutföll taki að lækka á næstu árum. Ríki og sveitarfélög munu leitast við að haga útgjalda- og skattstefnu sinni á þann veg að hún örvi ekki eftirspurn en að sama skapi styðji við aukna framleiðni og stöðugleika.

Sambandið mun hvetja sveitarfélög til að:

- tryggja að launaþróun stuðli að lækkun verðbólgu og vaxta
- tryggja að fjölgun starfa verði ekki umfram það sem eftirspurn eftir lögbundinni starfsemi krefst.
- stuðla að jöfnu og nægilegu framboði nýs húsnæðis sem endurspeglir eftirspurn og taki tillit til lýðfræðilegrar þróunar
- haga fjárfestingum sínum þannig að þær stuðli að því að fjármagnsstofn þeirra á hvern íbúa vaxi á tímabilinu

Ríki og sveitarfélög munu á vettvangi kjaramálaráðs halda áfram að vinna að því að efla samstarf og samráð í launa- og kjaramálum, m.a. þannig að opinber launastefna og kjarasamningar styðji við markmið um jafnvægi í efnahagsmálum og kaupmátt ráðstöfunartekna.

## 3. gr.

### *Afkomuhorfur og afkomumarkmið*

Til að ná hagstjórnarlegum markmiðum gildandi fjármálastefnu eru aðilar sammála um að draga jafnt og þétt úr hallarekstri ríkis og sveitarfélaga á tímabili áætlunarinnar, stöðva hækkun skulda hins opinbera í hlutfalli af vergri landsframleiðslu og gera kleift að tölusett skilyrði laga um opinber fjármál geti tekið gildi aftur frá og með árinu 2026. Með þessari stefnumörkun er stuðlað að stöðugleika til næstu ára og sjálfbærni til lengri tíma litið í samræmi við grunngildi laga um opinber fjármál.

Ríki og sveitarfélög eru sammála um eftirfarandi afkomumarkmið sem byggja á fyrrnefndum grunngildum laga um opinber fjármál:

- a. Dregið verði úr halla hins opinbera (A1-hluti) yfir tímabil fjármálaáætlunar. Gert er ráð fyrir að halli á heildarafkomunni minnki í 1,1% af VLF árið 2024 og haldi áfram að dragast saman að því marki að í lok tímabilsins verði rekstur hins opinbera kominn í jafnvægi. Með þeirri afkomuþróun er ætlað að hækkun skulda sem hlutfall af vergri landsframleiðslu stöðvist fyrir árslok 2026.

- b. Afkomuhorfur sveitarfélaga hafa batnað frá fyrri áætlunum árin 2024-2028 og gera forsendur áætlunarinnar ráð fyrir að dregið verði úr hallarekstri A-hluta sveitarfélaga yfir tímabilið. Halli á heildarafkomu sveitarfélaga fari þannig úr því að vera 0,4% af VLF árið 2023 í 0,1% af VLF 2024. Gert er ráð fyrir að afkoman verði nálægt jafnvægi árin 2025-2028. Rétt að taka fram að mikil óvissa er um framvindu efnahagsmála á næstu árum og gildir það einnig um framreikninga þá sem liggja til grundvallar á mati á afkomu sveitarfélaga.
- c. Rekstrarafkoma sveitarfélaga verði jákvæð og batni yfir tímabilið. Fjárfesting verði meiri en sem nemi rekstrarafgangi en þó þannig að varfærni sé gætt til að markmið um að stöðva skuldasöfnun sem hlutfall af VLF á tímabilinu náist.
- d. Hækkun á skuldum sveitarfélaga sem hlutfall af VLF stöðvist eigi síðar en fyrir árslok 2026, en skuldirnar hafa vaxið jafnt og þétt eftir hallarekstur undanfarinna ára. Gangi forsendur fjármálaáætlunarinnar eftir er ekki útlit fyrir að grípa þurfi til sérstakra ráðstafana af hálfu sveitarfélaga til að skuldasöfnun þeirra stöðvist fyrir árslok 2026. Raskist á hinn bóginn afkomuþróunin á þann veg að útlit verður fyrir að sveitarfélög nái ekki þessu markmiði þá taki aðilar upp viðræður um til hvaða ráðstafana sveitarfélögin þurfi að grípa í því skyni eins og 11. gr. laga um opinber fjármál gerir ráð fyrir.

Ofangreind markmið byggjast á fjárhagsáætlunum sveitarfélaga til næstu fjögurra ára og reiknilíkani sem byggist á framsetningu fjármála sveitarfélaga á grunni þjóðhagsreikninga. Ekki liggur fyrir fullnægjandi greining á orsökum þeirrar afkomuþróunar, en sveitarfélögin vísa m.a. til vaxandi útgjalda vegna þjónustu við fatlað fólk. Eru aðilar samkomulagsins sammála um að ljúka greiningarvinnu sem unnið er að í starfshópi ríkis og sveitarfélaga um kostnað vegna málefna fatlaðra sem skipaður var sl. sumar og er enn að störfum.

Aðilar eru sammála um að meta skuli sérstaklega þróun fjármála hins opinbera og þar með talið sveitarfélaga á hálfis árs fresti. Hvað varðar fjármál sveitarfélaga skal sérstaklega horft til launakostnaðar, fjárfestinga og þróunar heildarkostnaðar.

#### 4. gr.

#### *Sameiginleg verkefni ríkis og sveitarfélaga*

Í samkomulagi um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga fyrir árin 2021–2025 er fjöldi verkefna tilgreindur sem aðilar eru sammála um að vinna sameiginlega að á gildistíma samkomulagsins. Meðal verkefna sem þar voru tilgreind eru:

- a. Greining á tekjustofnum sveitarfélaga og mati á nauðsynlegum aðgerðum til að stuðla að fjárhagslegri sjálfbærni sveitarfélaga.
- b. Endurmat útgjalda og framtíðarfjármögnun þjónustu við fatlað fólk.
- c. Fjármögnun þjónustu við aldrað fólk með sérstöku tilliti til fjármögnunar á stofn- og rekstrarkostnaði húsnæðis.
- d. Lóðaúthlutun sveitarfélaga til starfsemi á vegum hins opinbera t.d. hjúkrunarheimila, framhaldsskóla o.fl.
- e. Uppbygging húsnæðis á grundvelli rammisamnings ríkis og sveitarfélaga.
- f. Kostnaður og umsýsla við innheimtu útsvars.
- g. Fækkun grárra svæða í þjónustu hins opinbera.
- h. Samstarfi ríkis og sveitarfélaga við stafræna umbreytingu og nýtingu á vefsvæðinu island.is.

- i. Traustari og bættur talnagrunnur um fjármál sveitarfélaga til að treysta forsendur fjármálastefnu og fjármálaáætlunar.
- j. Birting upplýsinga um þróun fjármála sveitarfélaga m.v. fjármálareglur sveitarstjórnarlaga og fjárhagsáætlanir sveitarfélaganna. Upplýsingar birtar niður á einstök sveitarfélög auk samanburðar við sett afkomumarkmið.

Mörg þessara verkefna eru enn í vinnslu. Eru aðilar sammála um að áfram skuli unnið að þeim og skal Jónsmessunefnd hafa yfirumsjón með framkvæmd þessara verkefna og fjalla um og eftir atvikum koma beint að vinnslu þeirra.

#### *5. gr.*

#### *Framkvæmd og gildissvið*

Aðilar þessa samkomulags hafa þann sameiginlega skilning að samkomulag þetta bindi ekki ákvarðanir einstakra sveitarfélaga. Á hinn bóginn, svo samkomulagið hafi þýðingu á sveitarstjórnarstiginu og hafi áhrif á þróun opinberra fjármála í hagstjórnarlegu tilliti, er litið svo á að staðfesting þess af hálfu Sambands íslenskra sveitarfélaga feli í sér kynningu og þau tilmæli af þess hálfu til sveitarfélaga að virða og haga fjármálum sínum næstu ár í samræmi við forsendur og markmið samkomulagsins.

Jónsmessunefnd hefur yfirumsjón með eftirfylgni og framkvæmd þessa samkomulags. Skal Jónsmessunefnd að lágmarki tvisvar sinnum á ári fjalla um stöðu og horfur í opinberum fjármálum og meta hvort staðan sé í samræmi við þá markmiðssetningu sem felst í þessu samkomulagi.

*Reykjavík, 28. mars 2023*

fjármála- og efnahagsráðherra

formaður sambandsins

innviðaráðherra

framkvæmdastjóri sambandsins

Viðauki: Fjármál sveitarfélaga 2023–2027

Á verðlagi hvers árs, ma.kr.	Brb.	Áætlanir					
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Heildartekjur</b>	<b>471,7</b>	<b>548,2</b>	<b>584,1</b>	<b>614,0</b>	<b>643,2</b>	<b>673,3</b>	<b>706,4</b>
Skatttekjur	371,5	435,7	464,0	488,2	512,7	537,6	565,3
Fjárframlög	43,3	48,8	52,4	55,3	57,6	60,0	62,7
Aðrar tekjur	56,9	63,7	67,7	70,5	73,0	75,7	78,4
<b>Heildarútgjöld</b>	<b>514,0</b>	<b>563,5</b>	<b>586,9</b>	<b>615,2</b>	<b>640,0</b>	<b>672,9</b>	<b>704,7</b>
<b>Rekstrarútgjöld</b>	<b>475,5</b>	<b>516,5</b>	<b>548,7</b>	<b>573,5</b>	<b>596,3</b>	<b>621,0</b>	<b>646,2</b>
<b>Rekstrarafkoma</b>	<b>-3,8</b>	<b>31,7</b>	<b>35,4</b>	<b>40,5</b>	<b>46,9</b>	<b>52,3</b>	<b>60,1</b>
<b>Fastafjárútgjöld</b>	<b>38,5</b>	<b>47,0</b>	<b>38,2</b>	<b>41,6</b>	<b>43,6</b>	<b>52,0</b>	<b>58,5</b>
Þar af fjárfesting í efnislegum eignum	61,6	70,6	62,5	66,5	68,9	77,7	84,6
<b>Heildarafkoma</b>	<b>-42,3</b>	<b>-15,3</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1,1</b>	<b>3,3</b>	<b>0,4</b>	<b>1,7</b>
<i>Hlutfall af VLF, %:</i>	<i>-1,1</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>Heildarafkoma skv. fjármálastefnu, %</i>	<i>-1,0</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,2</i>		

## Bókun Sambands Íslenskra sveitarfélaga

Fyrirliggjandi fjármálaáætlun byggir m.a. á fjárhagsáætlunum sveitarfélaga sem markast af áralöngum hallarekstri sem má að stórum hluta rekja til sívaxandi útgjalda vegna málaflokks fatlaðs fólks. Bregðast verður við til að sveitarfélögin geti sinnt sínum fjölbreyttu verkefnum á markvissan hátt.

Í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá 16. desember 2022 er vísað til starfshóps ríkis og sveitarfélaga sem skipaður var sl. sumar og er ætlað að móta tillögur um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga í málaflokknum á grundvelli kortlagningar á kostnaðarþróun málaflokksins undanfarin ár. Starfshópurinn skal ljúka störfum eigi síðar en 30. apríl 2023. Hópnum er einnig falið að setja fram valkosti um hvernig stuðla megi að hagkvæmni í þjónustunni og hægja á útgjaldavexti. Munu fulltrúar ríkis og sveitarfélaga fara yfir og ræða tillögur starfshópsins þegar þær liggja fyrir. Mikilvægt er að leiða þetta mál til lykta.

Sambandið telur að í fjármálaáætlun verði að gera ráð fyrir veglegu viðbótarfjármagni frá ríkinu til að standa undir útgjöldum vegna þjónustu við fatlað fólk. Myndi slík viðbótarfjármögnun breyta afkomu sveitarfélaga næstu ár m.v. fyrirliggjandi áætlanir á þann veg að veltufé frá rekstri myndi aukast sem nýta mætti til að auka við nauðsynlega innviðauppbyggingu og lækkun skulda. Niðurstöður í afkomuspá sveitarfélaga í þessu samkomulagi eru ekki ásættanlegar og því samþykktar með fyrirvara af hálfu sambandsins í ljósi þeirra nauðsynlegru breytinga sem framangreind viðbótarfjármögnun myndi hafa.